

# Globalisierungsfolgenrecht

---

David Krebs

2020-06-18T09:34:08

## Ein „Lieferkettengesetz“ als Herzstück nationalen Globalisierungsfolgenrechts

Die Globalisierung der Wirtschaft ist auch in den Rechtswissenschaften nicht erst seit gestern als [Topos](#) angekommen. Unterschiedlichste Rechtsgebiete beschäftigen sich bereits seit einiger Zeit mit den Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und verschiedenen Facetten des Rechts. Unter anderem die eindrucksvollen Bilder einstürzender ([Rana Plaza](#), Bangladesch) und brennender Textilfabriken ([Ali Enterprises](#) und [Tazreen](#), Pakistan und Bangladesch), einer Staudammkatastrophe ([Brumadinho](#), Brasilien), Sklaverei in der Fischindustrie ([Thailand](#)) oder eines Massakers an Arbeitern einer Platinmine ([Marikana](#), Südafrika), haben die ebenso unerwünschten wie katastrophalen Folgen der Globalisierung in den letzten Jahren jedoch verstärkt in den Fokus der rechtspolitischen und -wissenschaftlichen Debatte gerückt. Bei den genannten Ereignissen handelt es sich durchweg um Sachverhalte, die mehr oder weniger eng mit Wertschöpfungsketten von Unternehmen in Industriestaaten verknüpft sind. Diese Verflechtungen der Weltwirtschaft führen dazu, dass die genannten Globalisierungsfolgen im Ausland mehr oder weniger starke Bezüge zu Handlungen im Inland aufweisen (z.B. Managemententscheidungen von Unternehmen, die Vergabe öffentlicher Aufträge oder Konsumententscheidungen von Verbrauchern).

Vor diesem Hintergrund schlägt dieser Beitrag das Konzept eines „[Globalisierungsfolgenrechts](#)“ vor, um der Auseinandersetzung mit Globalisierungsfolgen in der rechtspolitischen und -wissenschaftlichen Debatte einen begrifflich-konzeptionellen Rahmen zu geben. Der Beitrag zeigt eine deskriptive sowie eine normative Funktion des Konzeptes auf. Er schlägt zudem vor, zwischen „geborenem“ und „gekorenem“ Globalisierungsfolgenrecht zu unterscheiden. Schließlich skizziert er anhand von Beispielen ein Mehrebenensystem des Globalisierungsfolgenrechts und erläutert, wie sich ein deutsches Lieferkettengesetz in dieses einfügen würde.

## Wozu „Globalisierungsfolgenrecht“? Deskriptive und normative Funktionen

Das Konzept des Globalisierungsfolgenrechts kann eine deskriptive und eine normative Funktion erfüllen:

Zum einen kann der Begriff als rein deskriptive Kategorie verwendet werden, deren heuristischer Wert darin besteht, neuere Trends der Rechtssetzung und -anwendung systematisch zu erfassen und miteinander zu vergleichen. In dieser Funktion könnte

das Konzept insbesondere die Rechtssoziologie oder die Rechtsvergleichung interessieren. Es geht dabei einerseits um solche Normen, deren (ausdrücklicher) Regelungszweck auf eine Einhegung der genannten Globalisierungsfolgen zielt („zweckgerichtetes Globalisierungsfolgenrecht“ oder „Globalisierungsfolgenrecht i.e.S.“). Es können aber auch solche Regelungen dazu gezählt werden, die objektiv rechtliche Relevanz für den Umgang mit Globalisierungsfolgen haben („objektives Globalisierungsfolgenrecht“ oder „Globalisierungsfolgenrecht i.w.S.“). Der objektive Begriff ist sehr weit. Rechtsnormen aus den unterschiedlichsten Rechtsgebieten können für den Umgang mit und die Gestaltung von Globalisierungsfolgen relevant werden (z.B. [Deliktsrecht](#) und [IPR](#), [Vergaberecht](#), das gesamte Außenwirtschaftsrecht einschließlich der Einfuhr- und Ausfuhrbestimmungen sowie der [Außenwirtschaftsförderung](#), Steuern und Zölle, Produktsicherheitsrecht, [Pflanzenschutzrecht](#), das Recht der [Zertifizierung und Akkreditierung](#), [Völkerrecht](#), [Verfassungsrecht](#), um nur einige Gebiete zu nennen, die überwiegend auch Gegenstand dieses Symposiums waren). Dies verdeutlicht, dass es sich bei Globalisierungsfolgenrecht um eine Querschnittsmaterie handelt, die nicht einem einzelnen Rechtsgebiet zugeordnet werden kann.

Zum anderen kann der Begriff auch als normatives Paradigma verstanden werden. In seiner normativen Funktion gibt die These vom Globalisierungsfolgenrecht Normgebern und Rechtsanwendern auf, Rechtsnormen mit Blick auf die Einhegung der Globalisierungsfolgen zu kreieren bzw. in deren Lichte auszulegen. Das Paradigma der Globalisierungsfolgen kann dabei unter Umständen verlangen, tradierte Dogmen in Frage zu stellen und neu zu bewerten. Dies gilt sowohl für die Schaffung neuer Regelungen – wie einem Lieferkettengesetz – als auch für die Auslegung der *lex lata*. Insofern kann zwischen „geborenem“ und „gekorenem“ Globalisierungsfolgenrecht unterschieden werden:

## **„Geborenes“ und „gekorenes“ Globalisierungsfolgenrecht**

Setzt der Normgeber bei Schaffung oder Änderung einer Norm von vorn herein das normative Programm des Globalisierungsfolgenrechts um, indem er die Regelung spezifisch auf den Zweck der Bewältigung negativer Globalisierungsfolgen zuschneidet, so kann man hierin ein Globalisierungsfolgenrecht „*by design*“ oder ein „geborenes“ Globalisierungsfolgenrecht sehen. Einen guten Überblick über diesen Rechtssetzungstrend bieten die Länderberichte in einer [Studie](#) von Grabosch.

Wird dagegen die *lex lata*, bei deren Erlass sich der Normgeber über die Globalisierung und ihre Folgen noch gar keine Gedanken machen konnte oder sie jedenfalls nicht im Blick hatte, nachträglich im Lichte des normativen Programms des Globalisierungsfolgenrechts (neu) interpretiert, so kann man solche Normen als „gekorenes“ Globalisierungsfolgenrecht bezeichnen. Vor allem dieses *gekorene* Globalisierungsfolgenrecht wird für die rechtswissenschaftliche Dogmatik und die Praxis interessant sein.

Auf der vorstehend skizzierten konzeptionellen Grundlage wird im Folgenden ein Mehrebenensystem des Globalisierungsfolgenrechts umrissen und ein deutsches „Lieferkettengesetz“ in dieses eingeordnet. Dabei wird gezeigt, dass Globalisierungsfolgenrecht auf allen Ebenen des Mehrebenensystems zunehmend relevant wird:

## **Das Mehrebenensystem des Globalisierungsfolgenrechts: Vom „Legally Binding Instrument“ bis zur Friedhofssatzung**

Prädestiniert, die Aufgaben des Globalisierungsfolgenrechts zu erfüllen, wäre das Völkerrecht; besteht seine wesentliche Funktion doch darin, den internationalen Beziehungen zwischen Staaten und zumindest indirekt auch ihrer Wirtschaftssysteme einen *grenzüberschreitenden* rechtlichen Rahmen zu verleihen. Aus einer eher theoretischen Perspektive würde es sich aufdrängen, den rechtlichen Rahmen zur Einhegung negativer Folgen *globalisierter* Wirtschaftstätigkeit auf der Ebene internationalen Rechts zu etablieren. Tatsächlich findet sich mit dem Entwurf für ein [Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises \(Revised Draft\)](#) der Gegenstand internationaler Verhandlungen ist, ein prominentes Beispiel für (geborenes) völkerrechtliches Globalisierungsfolgenrecht. Auch das [Pariser Klimaübereinkommen](#) kann man in diese Kategorie einordnen. Im Bereich des internationalen *soft law* lassen sich ähnlich offensichtliche Beispiele geborenen Globalisierungsfolgenrechts identifizieren: Die [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) und die [OECD Leitsätzen für multinationale Unternehmen](#) zählen zu den bekanntesten Regelungen in diesem Bereich.

Auch der normative Aspekt zur Auslegung und Deutung des bestehenden Völkerrechts als (*gekorenes*) Globalisierungsfolgenrecht lässt sich bereits seit einiger Zeit insbesondere in der Debatte zu *Wirtschaft und Menschenrechten* nachzeichnen (freilich ohne so benannt zu werden). Dies illustriert etwa die kontroverse Diskussion um extraterritoriale, menschenrechtliche Schutzpflichten und die Frage, inwieweit Heimatstaaten von Unternehmen [völkerrechtlich verpflichtet](#) sein könnten, „Lieferkettengesetze“ oder ähnliche Regelungen zu erlassen. Solche Pflichten sind in zentralen Menschenrechtsverträgen zwar zumindest nicht offensichtlich. Die Jurisdiktionsklauseln in einigen Verträgen scheinen einem solchen Ergebnis *prima facie* sogar entgegenzustehen. Setzen sie dem Wortlaut nach doch voraus, dass der *Träger* des Menschenrechts der Hoheitsgewalt des verpflichteten Staates unterstehen muss (z.B. Art. 1 EMRK, Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt); die Schutzpflichtenkonstellation, in der ein privater *Störer* sich in der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates befindet und durch seine Wirtschaftstätigkeit Personen *im Ausland* in ihren menschenrechtlich geschützten Schutzgütern beeinträchtigt, wäre danach nicht erfasst. Jedoch könnten derartige Klauseln im Lichte der Funktion der Menschenrechtsverträge als *Globalisierungsfolgenrecht* dynamisch zu interpretieren sein, sodass die wortlautgemäße Beschränkung des territorialen Anwendungsbereiches gelockert werden müsste: Danach könnte die

Ausübung von Hoheitsgewalt oder effektiver Kontrolle über den *Störer* (und nicht den *Schutzberechtigten*) als ausreichend angesehen werden.

Auf Ebene des Unionsrechts finden sich bereits *de lege lata* zahlreiche Beispiele geborenen Globalisierungsfolgenrechts: Die [Holzhandelsverordnung](#) (siehe dazu [Walker](#)), die sog. [Konfliktmineralien-Verordnung](#) und die [CSR-Richtlinie](#) dürften die wichtigsten sein. Die [aktuelle Initiative](#) von Justizkommissar Reynders für eine verbindliche Regelung einer menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht würde künftig ebenfalls in diese Kategorie fallen.

Auch auf Ebene des deutschen Verfassungsrechts wird Globalisierungsfolgenrecht relevant: So lässt sich das Motiv im aktuellen [Urteil](#) des Bundesverfassungsgerichts zur Auslands-zu-Auslands-Fernmeldeaufklärung zumindest erahnen. Der Erste Senat argumentiert darin, dass unter den „Bedingungen der Internationalisierung politischer Handlungsbedingungen“ der Grundrechtsschutz dem erweiterten staatlichen Handlungsradius ins Ausland folgen müsse (Rn. 96). Da das Urteil lediglich die Abwehrdimension gegen staatliche Überwachungsmaßnahmen betrifft, spielt insoweit zwar nur eine technische Seite der Globalisierung (Digitalisierung, Telekommunikation) für die Begründung eine Rolle. Allerdings lässt sich das Argument auf die Schutzpflichtendimension übertragen (wie [hier](#) diskutiert): Die erweiterte Reichweite der grundrechtlichen Schutzpflicht ins Ausland lässt sich dann mit dem erweiterten Handlungsradius Privater unter den Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung begründen. Insoweit würde es sich bei einer derartigen grundrechtlichen Schutzpflicht, die Ausländer im Ausland vor den Folgen wirtschaftlicher Tätigkeiten im Inland schützt, um einen Fall von (gekorenem) verfassungsrechtlichem Globalisierungsfolgenrecht handeln.

## Ein „Lieferkettengesetz“ als nationales Globalisierungsfolgenrecht

Ein „Lieferkettengesetz“ würde sich schließlich in die einfachrechtliche Ebene des innerstaatlichen Globalisierungsfolgenrechts einfügen. Nicht von Ungefähr wird das französische [Sorgfaltspflichtengesetz](#) auch als „*loi Rana Plaza*“ apostrophiert. Es handelt sich nach der hier vorgeschlagenen Terminologie um einen offenkundigen Fall von *geborenem* [Globalisierungsfolgenrecht](#). Dasselbe würde für ein entsprechendes deutsches Gesetz gelten.

Weniger prominente und weniger offensichtliche Beispiele *gekorenen* Globalisierungsfolgenrechts finden sich im innerstaatlichen Recht *de lege lata* etwa in verschiedenen landesrechtlichen Vorschriften zur (nachhaltigen) öffentlichen Beschaffung (z.B. [§ 8 BerlAVG](#)). Globalisierungsfolgen-*soft law* findet sich auf nationaler Ebene beispielsweise im [NAP Wirtschaft und Menschenrechte](#) oder in den Standards des [Bündnisses für nachhaltige Textilien](#).

Wie die normative Funktion des Globalisierungsfolgenrechts sowohl in der Diskussion *de lege ferenda* als auch bei der Auslegung der innerstaatlichen *lex lata* zum Tragen kommen kann, sei hier beispielhaft an Fragen der zivilrechtlichen Haftung illustriert:

*De lege ferenda* schlägt [Schall](#) einen neuen Haftungstatbestand (§ 823a BGB) vor. Er argumentiert dabei, eine wertschöpfungskettenübergreifende Haftung für Menschenrechtsverletzungen, an denen Unternehmen nur indirekt beteiligt sind, setze voraus, dass „etablierte Rechtsprinzipien“ (insb. gesellschaftsrechtlicher Trennungsgrundsatz) überwunden werden. Ähnlich konstatiert [Zimmermann](#) einen „Bruch“ mit der „Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen“ im IPR, der mit einer weiten Lösung, die die gesamte Haftungsregelung zur Eingriffsnorm erklärt, verbunden wäre. In beiden Fällen könnte man hinzufügen, dass sich die mit derartigen Neuregelungen verbundene Relativierung tradierter Prinzipien aus dem normativen Programm des Globalisierungsfolgenrechts rechtfertigen lässt.

Ein ähnliches Argument lässt sich zur Diskussion *de lege lata* entwickeln. So argumentiert *Wagner*, einer wertschöpfungskettenübergreifenden Haftung für Rechtsverletzungen, die unmittelbar von Dritten herbeigeführt worden sind, stünden grundsätzlich das Rechtsträgerprinzip und ein Vertrauensgrundsatz entgegen. Danach hafte grundsätzlich jeder Rechtsträger nur für sein eigenes Verhalten und dürfe mit Blick auf die Wahl des eigenen Sorgfaltsniveaus darauf vertrauen, dass sich „alle anderen Personen sorgfaltsgemäß“ verhalten. Durchbrechungen dieser Grundsätze seien als begründungsbedürftige Ausnahmen anzusehen ([RabelsZ 2016, 718](#), 757 – 761). Diese Beschreibung des Rechtsstandes *de lege lata* wirft jedoch die Frage auf, ob diese Grundsätze auch in globalen Wertschöpfungsketten heute noch unverändert Geltung beanspruchen können. Aus der normativen Perspektive des Globalisierungsfolgenrechts kann dem entgegen gehalten werden, dass die Besonderheiten jurisdiktionsübergreifender Wertschöpfungsketten und die beschriebenen Globalisierungsfolgen eben jene geforderte Begründung für die Durchbrechung der genannten Grundsätze liefern ([Krebs/Klinger/Gailhofer/Scherf](#), S. 59).

Ein solches normatives Argument des Globalisierungsfolgenrechts lässt sich auch bei der Auslegung der kollisionsrechtlichen *lex lata* erkennen: *Thomale* und *Hübner* schlagen etwa vor, Art. 4 Abs. 3 der Rom II-VO teleologisch aus Gründen des „Opferschutzes“ zu reduzieren, um so zu einer Anwendung des – nach der Grundanknüpfung an den Erfolgsort gemäß Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO eigentlich versperrten – deutschen Deliktsrechts zu gelangen ([JZ 2017, 385](#), 391). Da es sich bei den Opfern, die auf diese Weise geschützt werden sollen, gewissermaßen auch um „Opfer von Globalisierungsfolgen“ handelt, kann man in dem Vorschlag das normative Programm eines Globalisierungsfolgenrechts erkennen.

Globalisierungsfolgenrecht findet sich schließlich selbst im Kommunalrecht: Ein prominentes Beispiel lässt sich etwa in Friedhofssatzungen erkennen, die auf Grundlage entsprechender neuer Regelungen in den Bestattungsgesetzen der Länder (z.B. [Art. 9a BayBestG](#)) das Aufstellen von Grabsteinen aus Kinderarbeit verbieten (teilweise findet sich das Verbot auch unmittelbar im landesrechtlichen Bestattungsgesetz, so z.B. [§ 4a BestG NRW](#)).

# Ein „Globalisierungsfolngengesetz“ als Herzstück nationalen Globalisierungsfolgenrechts

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, dass sich Globalisierungsfolgenrecht auf allen rechtlichen Ebenen vom völkerrechtlichen „legally binding instrument“ bis hin zur Friedhofssatzung nachweisen lässt. Dadurch entsteht ein Mehrebenensystem des Globalisierungsfolgenrechts, dem ein übergreifendes normatives Programm zu Grunde liegt: Genauso wie es innerstaatlich allgemein akzeptiert ist, dass aus Menschenrechtsverletzungen und gravierenden Umweltbeeinträchtigungen keinen Wettbewerbsvorteile gezogen werden dürfen, sollen auch in globalen Wertschöpfungsketten derartige Mindeststandards etabliert werden.

Treffend könnte daher das aktuell als „Lieferkettengesetz“ diskutierte Regelungsvorhaben auch als „Globalisierungsfolngengesetz“ bezeichnet werden. Denn ein Gesetz, das zur branchen-, rechtsträger- und wertschöpfungskettenübergreifenden Einhaltung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten zwingt, wäre zwischen den verschiedenen kleineren Facetten (Friedhofssatzungen, Beschaffungsvorschriften, etc.) des nationalen Globalisierungsfolgenrechts gewissermaßen dessen Herzstück.

